

## PLANIFICACIÓN, PARTICIPACIÓN Y SUSTENTABILIDAD DEL DESARROLLO EN PUERTO SAN JULIÁN. DESAFÍOS DE LA POLÍTICA LOCAL

*Claudia Mansilla*

### INTRODUCCIÓN

En junio de 2004, los principales actores institucionales de la localidad de Puerto San Julián, el Estado Provincial de Santa Cruz y la empresa extractiva Cerro Vanguardia SA crean de hecho una Agencia de Desarrollo.

En junio de 2008, la misma Agencia entrega a la comunidad de la localidad y al Estado Municipal el Plan Participativo de Desarrollo Sustentable de Puerto San Julián y su Zona de Influencia “San Julián piensa San Julián 2020” (PPDSPSJyZI) .

En abril de 2010, el Estado Municipal, la Empresa Cerro Vanguardia SA y la Agencia formalizan el Primer Acuerdo de Responsabilidad Social.

Cada uno de estos tres hechos expresa momentos de un proceso colectivo de acumulación social más profundo en el territorio y entre cuyos rasgos significativos merecen destacarse la innovación y la profundización de la democracia.

En este trabajo se describe la experiencia de San Julián, inscripta en un contexto provincial y regional fuertemente impactado por las lógicas del mercado. En ella, los esfuerzos colectivos desplegados no expresan una mera adaptación pasiva a esas dinámicas, sino un proceso de naturaleza política que incluye la demanda social de construir el desarrollo sustentable.

Se describe, además, el proceso de diseño y elaboración del Plan, poniendo en valor las instancias participativas generadas con la intención de des-

Claudia Mansilla es Licenciada en Ciencia Política (Universidad Católica de Córdoba) y Mg. en Desarrollo Económico Local (Universidad Autónoma de Madrid en convenio con la Universidad Nacional de Rosario), Profesora Ordinaria Adjunta e Investigadora del Instituto de Investigación Trabajo, Economía y Territorio de la Universidad Nacional de la Patagonia Austral, con sede en Río Gallegos. E-mail: clmansilla@speedy.com.ar

La experiencia que se presenta en este escrito forma parte de un conjunto de debates que se desarrollaron con mayor profundidad en la ejecución del PICTO-UNPA N° 31184 “Dinámicas productivas y territorio: condiciones para el planeamiento del desarrollo endógeno en la Provincia de Santa Cruz”.

tacar que la acción de gobernar y la gobernabilidad del desarrollo adquieren una forma específica, es decir, histórica, que exige condiciones de viabilidad también específicas y, por tanto, difícilmente replicables.

Para ello, se abordan los aspectos teóricos más relevantes del enfoque del desarrollo endógeno y los postulados teóricos y recomendaciones de Carlos Matus principalmente sobre el método de planificación estratégica situacional, perspectivas que dieron consistencia tecnopolítica a la experiencia de la planificación.

Más adelante, se analizan los Acuerdos de Responsabilidad Social que desde 2010 se formalizan en la comunidad, poniendo en valor la nueva institucionalidad que se genera para debatir y definir el destino de los aportes de la Empresa Minera.

Por último, se realizan comentarios finales orientados a destacar la naturaleza política del proceso general, al aprendizaje social en el campo de las disputas, los conflictos y los acuerdos y el desafío de la política pública en torno a los sentidos posibles del desarrollo en un territorio.

## MARCO TEÓRICO

### **Aportes para la acción local desde la perspectiva del desarrollo endógeno**

A partir de la última década del siglo pasado, el territorio de la Patagonia Austral atravesó transformaciones en su estructura socioproductiva resultado de las políticas nacionales de privatizaciones de las empresas públicas, de concesión de la explotación de los recursos naturales y de introducción de un régimen de convertibilidad de la moneda que, combinado con una apertura económica agresiva, introdujo cambios en las dinámicas territoriales con impactos de largo plazo.

Dichos impactos actuaron sobre las localidades de la región en forma diversa: algunas introdujeron iniciativas de desarrollo local como modo de enfrentar la adversidad en la que se encontraba sumida la región; otras reaccionaron más tardíamente.

Esta perspectiva teórica pone el énfasis en las capacidades de los actores locales, incluyendo al territorio como un actor más, para definir su propia trayectoria de desarrollo.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> En esta sección se reflexionará sobre algunos de los elementos conceptuales más significativos del enfoque del desarrollo endógeno. Para una lectura más detallada, pueden consultarse trabajos de investigación anteriores, como el de Zárate y Artesi, 2004. En la elaboración de todo el apartado se utilizó como base el capítulo “Ciudadanía y territorio. Crítica y construcción para iniciativas de desarrollo endógeno”, del libro de dichos autores *Ciudadanía, territorio y desarrollo endógeno...* (Zárate y Artesi, 2004).

En el plano económico, se refiere a la capacidad que tiene el territorio para apropiarse de los beneficios del proceso de desarrollo, por la vía de la estructura impositiva y su correlato como inversión-gasto público y/o por la reinversión privada en el territorio de las utilidades de las empresas localizadas y los capitales locales.

En el plano ambiental, se refiere a la capacidad que posee el territorio para autorganizarse creando condiciones de sustentabilidad del ecosistema, incluidos los impactos antrópicos.

En el plano social, se refiere a las capacidades de distribución integral de los beneficios del desarrollo con carácter intrageneracional y con una mejora continua intergeneracional.

En el plano cultural, se inscribe la capacidad de reelaborar críticamente la identidad que liga la sociedad al territorio en el marco de la mundialización de la cultura. Las posibilidades de diálogo intercultural que un territorio posea consolidan los procesos endógenos en tanto dicho territorio no reduce sus acciones a la mera resistencia a los procesos homogeneizadores promovidos por el mercado de consumo.

En la intersección de los planos cultural y económico, adquiere relevancia, por las tendencias de la sociedad del conocimiento, la capacidad de creación científico-tecnológica por parte de los actores locales y de su apropiación para garantizar una heterogeneidad de usos.

En el plano político, debería considerarse que la endogeneidad requiere de grados crecientes de autonomía decisoria y de estilos de gobierno que incorporen el desarrollo sustentable y la capacidad estratégica de las instituciones como elementos constitutivos de la acción colectiva. Este plano es producto, en cierta medida, de las relaciones que los actores locales establecen en y entre las dimensiones ya mencionadas del territorio; las instituciones y organizaciones formales e informales brindan la base vincular en la que se asienta la endogeneidad para ser perdurable. El análisis sobre la direccionalidad del desarrollo y su inscripción en la tensión que se produce en el territorio entre las tendencias exógenas y endógenas no pueden prescindir del poder.

Estas combinaciones adquieren de modo explícito o implícito las características de un proyecto político, como el bien público por excelencia.

La endogeneidad supone singularidad social-territorial; supone, también, la capacidad de definir colectivamente la direccionalidad del desarrollo, el que, si bien puede compartir valores humanos universales, se preocupa por la compatibilidad cultural de la sociedad en la que se crean, reformulan y materializan. En tal sentido, los modos de producción y las acciones de la experiencia cultural de las sociedades locales definen las cualidades que adoptan sus instituciones, considerando que estas consolidan las relaciones de poder.

Estos componentes se interrelacionan en un campo de significaciones en conflicto en torno a conceptos tan genéricos como el bien común o el

desarrollo mismo, modernamente explicitados en las relaciones entre lo público y lo privado o las articulaciones entre Estado y sociedad.

Lo local se revaloriza como expresión de la voluntad de un sector significativo de la sociedad para definir su propia política donde el territorio se torna “un contexto social de cooperación activa, lo cual precisa de cambios básicos en las actitudes y comportamientos de la sociedad” (Albuquerque, 1996).

La experiencia histórica en la Patagonia enseña que esta perspectiva es necesaria, ya que, al haber primado un interés por atraer inversiones externas y haber centrado las estrategias de crecimiento en los grandes grupos económicos, se terminó simplificando y hasta mutilando la problemática del desarrollo, disminuyendo el valor de los aspectos cualitativos, territoriales y ambientales en la constitución de las políticas públicas.

Estas fuerzas exógenas que configuraron el territorio fundaron una sociedad basada en el ocultamiento de las formas que adquirió la ocupación territorial simbolizada por el discurso del espacio vacío, negando de esta forma las culturas preexistentes. Esto indujo a sostener la prevalencia de lo nuevo sin una inscripción explícita en la historia material.

Dada esta realidad, la pregunta que surge es cómo se construye un proceso que fortalezca intergeneracionalmente las capacidades endógenas del territorio. Una primera aproximación exige recuperar la valoración de la cultura específica preexistente, no en sus rasgos pintorescos o propios de época, sino en su vínculo más profundo con el ecosistema.

Los debates en la Patagonia de las últimas décadas del siglo pasado no han logrado incluir significativamente criterios o principios que reconcilien las dinámicas productivas, las sociedades locales y la naturaleza, entendida en su materialidad. Es el estilo del desarrollo el que configura al territorio, y, simultáneamente, las características que ese territorio va asumiendo condicionan los cambios del estilo del desarrollo. Existe una relación dialéctica que incluye la acción antrópica.

Ahora bien, resulta muy difícil pensar en fortalecer las capacidades endógenas del territorio sin incluir la capacidad estratégica. Cuando se señala que el territorio tiene que incrementar su autonomía, debe también explicitarse con respecto a qué, dado que este es un concepto relativo a un campo de fuerzas; la autonomía absoluta es una imposibilidad histórica. No se trata, entonces, de buscar localmente la autarquía ni de pretender cambios locales insignificantes ante la dinámica territorial.

En particular, adquiere relevancia analizar especialmente en la región el nivel mesoeconómico<sup>2</sup> y, dentro de él, las instituciones públicas y su articulación con la sociedad, ya que el peso del Estado en la imposición de las políticas públicas ha sido y es significativo en la Patagonia Austral.

Desde esta perspectiva, los escenarios del desarrollo resultan de la continuidad de los niveles micro, meso y macro y de la complejidad de los procesos que se dan en los territorios específicos.

Otro aspecto a considerar son las articulaciones entre Estado y economía. Si bien muchos estudios sobre esta articulación coinciden en caracterizar a la región como un sistema de capitalismo de enclave o de enclaves estatales, desde la perspectiva teórica propuesta las características de enclave deberían matizarse por las formas que adoptaron efectivamente las relaciones entre las instituciones públicas de distintas jurisdicciones y las lógicas sociales y económicas en el territorio.

Este matiz responde a la necesidad de incorporar en el análisis las características del territorio debido a que las grandes distancias y ciertos sectores económicamente dominantes en cada una de las localidades inducen a sostener la imagen del enclave como concepto económico opacando otros aspectos sobre sus vínculos efectivos con las sociedades locales.

Tanto el rol del Estado como de las instituciones –nivel mesoeconómico– tiene una significación estratégica. Se considera, entonces, que es necesaria y posible una política pública que, articulando con todos los sectores significativos del territorio, pueda modificar las actuales tendencias de la economía de la región e instalar nuevas dinámicas basadas en las capacidades endógenas.

Uno de los obstáculos para estas políticas públicas es la persistencia de una concepción que pone al resto de la economía en posición de rentista de la explotación de los recursos naturales, lo que contribuye a sostener la imagen del enclave. Si se incorpora al análisis y a la formulación de políticas públicas de desarrollo la complejidad de toda la economía, podría elaborarse una estrategia sustentable en la cual el sector principal modifique su rol en el conjunto.

Desde este punto de vista, es posible visualizar al Estado en sus distintas jurisdicciones como un nuevo componente significativo del desarrollo y

2 Según Albuquerque (1996), los elementos principales del análisis de un modelo de desarrollo son el paradigma tecnoeconómico, el régimen de acumulación y el modo de regulación, que pueden ubicarse en tres niveles:

- a) El microeconómico, en el que se halla el paradigma tecnoeconómico y la estructura productiva;
- b) El mesoeconómico: el modo de regulación o marco social e institucional regulatorio, el tipo de intervención del Estado, la descentralización, las políticas educativas y de salud, la participación ciudadana, la concertación estratégica entre actores; y
- c) El macroeconómico: el régimen de acumulación, los equilibrios macroeconómicos básicos, las políticas macroeconómicas monetaria, fiscal, cambiaria, etc., la distribución del ingreso y el modo de consumo.

no solo como acreedor de una renta basada en la extracción de recursos naturales o administrador de infraestructura depositada en el territorio.

La otra cara de moneda de la concepción rentística es el predominio de políticas asistencialistas. Cuando ambas lógicas se refuerzan, se excluye la posibilidad de crear y fortalecer las capacidades endógenas y se contradice en la práctica los conceptos que suelen expresarse en los discursos.

Asimismo, podría sostenerse que el predominio de una concepción del desarrollo basada en las ventajas comparativas originadas en los recursos naturales no renovables del territorio no solo es insuficiente ante el horizonte del agotamiento de estos, sino que desconoce que la economía de la globalización se basa especialmente en una localización de inversiones en territorios con ventajas competitivas.

En síntesis, si bien la región comparte en muchos aspectos algunas de las características propias de un enclave, muchas de las tendencias que se le asignan obedecen más a la escasa utilización de las capacidades locales que a la supuesta naturaleza del modo de producción.

Estas nuevas dinámicas territoriales afectan de múltiples maneras a los Estados nacionales y, con ellos, a las diversas jurisdicciones que los conforman, modificando asimismo las articulaciones entre Estado y sociedad en cada territorio específico, especialmente entre las ciudades y entre estas y las zonas rurales.

Ahora bien, son esas mismas jurisdicciones del Estado las que deben, simultáneamente, generar condiciones y crear capacidades para la implementación de las políticas y los procedimientos propios de un proceso de desarrollo endógeno.

Eso en la práctica significa que hay que generar desarrollo a la par que modificar las condiciones del Estado. Una estrategia de esta naturaleza exige reformar la administración del Estado incorporando una nueva dimensión de la política pública basada en la gestión territorial.

Esto introduce una tensión entre centralización y descentralización que debe ser atendida, ya que el modo en que se resuelva definirá la configuración que adoptará el territorio a desarrollarse. Tal tensión no puede dirimirse en el plano conceptual; adquiere su verdadera significación en el contexto histórico concreto.

El primer punto a tener en cuenta es que centralización y descentralización no deben considerarse dicotómicas sino como polos de un continuo<sup>3</sup> de situaciones para aplicarse a procedimientos y políticas concretas. Ni una ni otra tienen por sí mismas atributos que modifiquen la naturaleza de los proce-

3 En esa dinámica hay que incluir otras posibles acciones más acotadas, como la desconcentración y deslocalización.

sos sociales, económicos, políticos y culturales ni puede adjudicárseles por sí mismas características democráticas y/o autoritarias.

El segundo punto a tener en cuenta, entre otros aspectos, es que la presión descentralizadora se origina en las tendencias que provoca la revolución científico-técnica que requiere de mayor autonomía en todas las unidades del sistema y que hoy se dinamiza por las presiones del mercado global sobre los territorios.

En tercer lugar, se registra una modificación explícita en la forma de distribución del poder político, que supone una reapropiación popular del mismo. Y ello no puede hacerse sin explicitar los alcances de los derechos sustantivos de la ciudadanía. Esta consecuencia obliga a pensar necesariamente quiénes serán los beneficiarios de esta transferencia de poder y cuáles son sus posibilidades de apropiación.

Si no se tienen en cuenta estas tendencias, entre otras, se puede debilitar de forma estructural el Estado y, de esta forma, su capacidad de asumir los intereses de los sectores sociales y los territorios más vulnerables.

De lo que se trata es de explicitar cuáles son los mecanismos efectivos sobre los que se pretende sostener de forma adecuada las políticas de descentralización, cómo lograr el fortalecimiento de la gestión municipal y de lo público incrementando las capacidades endógenas de los territorios para que puedan apropiarse de forma efectiva de nuevos y mejores recursos de poder institucionalizado.

Finalmente, es necesario explicitar el rol del Estado en el marco de los enunciados estratégicos que se formulen, ya que es el factor principal que explica el nivel mesoeconómico. En efecto, en este nivel se juegan los modos de regulación social e institucionales, entre los cuales se encuentran el tipo de intervención del Estado, el grado de descentralización, las políticas sociales, la participación ciudadana, la configuración de los espacios públicos como ámbitos de concertación estratégica entre actores.

Otra dimensión para destacar es la del cambio institucional. Es esta una condición significativa del desarrollo endógeno para favorecer contextos, relaciones e interacciones entre los actores sociales y económicos ya que los intercambios y las transacciones tienen siempre un costo.

Por último, desde la perspectiva de las capacidades endógenas, es preciso resolver el problema de la desigualdad social en el propio territorio como condición para contribuir a crear y consolidar la emancipación ciudadana, la que, a su vez, se convierte en una condición necesaria del mismo proceso.



La referencia a la ciudadanía<sup>4</sup> hoy se ubica en el campo de las pautas de la ciudadanía democrática, donde lo civil, lo político y lo económico-social se entrelazan de forma de interpelar desde la perspectiva de la igualdad las diferencias originadas en las clases sociales, considerando que la ciudadanía es una condición otorgada a aquellos que son miembros plenos de una comunidad, es decir, iguales con respecto a derechos y deberes.

En este sentido, para la estrategia endógena del desarrollo, parece adecuado abordar la relación que existe entre ciudadanía formal y ciudadanía sustantiva (la participación en los asuntos de gobierno a través del ejercicio de derechos civiles, políticos y sociales) así como la relación entre derechos y ciudadanía. Para el análisis de las situaciones del desarrollo, debe considerarse la contradicción que en la sociedad genera el hecho de que tanto el elemento civil como el elemento político de la ciudadanía avanzaron sin resolver el problema de la desigualdad social. Las capacidades endógenas deben asociarse a los derechos sustantivos para garantizar la viabilidad estratégica del desarrollo.

En este contexto, recobra importancia el concepto de sociedad civil, aquella que recupera los espacios de autonomía, valorizando al individuo y creando un nuevo espacio público de gestión social; una esfera donde se analizan los asuntos de interés general, fuera del ámbito del mercado y del Estado (Quiroga, 1995).

En la Argentina, la emergencia de la sociedad civil se produce en un momento de crisis en el que la sociedad es más compleja y plural, pero a la vez más desigual y escéptica (García Delgado, 1998). Esta situación por un lado, agrega mayor conflictividad a las interrelaciones que se producen en el nivel mesoeconómico y, por otro, produce una serie de desacoplamientos entre organizaciones que brinda la oportunidad para la transformación institucional en cada territorio ya que estas, en busca de su legitimidad, se convierten también en portadoras de demanda.

## **La concepción de la planificación.**

### **Postulados más relevantes**

La organización general del trabajo de planificación que se inicia a fines de 2006 en San Julián se sostuvo en muchos de los postulados teóricos y recomendaciones de Carlos Matus (Matus, 1987) a partir del método de planifi-

4 El concepto de ciudadanía se origina en el Estado nacional. Según Thomas Marshall (Marshall y Bottmore, 2005), las tres partes que la componen a lo largo de la historia son los elementos civil, político y social. El elemento civil comprende “los derechos necesarios para la libertad individual de la persona”; se entiende por elemento político “al derecho a participar en el ejercicio del poder político como miembro de un organismo dotado de autoridad política o como elector de los miembros de tal organismo”. Por último, el elemento social comprende “toda la variedad desde el derecho a una medida del bienestar económico y seguridad hasta el derecho a compartir plenamente la herencia social y a llevar la vida de un ser civilizado según las pautas prevalecientes en la sociedad”.



cación estratégica situacional, en los aportes de la racionalidad comunicativa propuestos entre otros por J. Habermas y en los resultados del análisis crítico comparativo de numerosas experiencias similares en la Argentina.

Desde esta perspectiva, la planificación es un proceso constitutivo de la propia acción del gobierno y, por ello, se funda en un compromiso ético que permite explicitar los fines de la política pública propuesta a la sociedad. Hay un proceso continuo que facilita planificar gobernando y gobernar planificando.

Se considera que la planificación es situacional, es decir es específica y pertinente para un lugar y un momento histórico determinados, ponderando una perspectiva social concreta. En este caso se privilegia una concepción nacional, popular, democrática y humanista donde el desarrollo sustentable con justicia social y equidad definen la axiología básica que orienta el trabajo y la reflexión colectiva acerca del futuro de San Julián.

También hay una concepción estratégica de la planificación. Hay una vocación transformadora, reconociendo que en una sociedad democrática existen visiones distintas sobre el pasado, el presente y el futuro de acuerdo con los intereses y convicciones de los diversos actores sociales. Por ello, la reflexión y la acción que posibilitaron la planificación exigieron crear ámbitos y momentos para que las diferencias se dirimieran en torno a la identificación de problemas y propuestas.

De este modo, el Plan contiene una estrategia que cumple ciertos requisitos: a) representatividad (problemas, grupos sociales); b) validez (imagen y viabilidad); c) singularidad (magnitudes directas); d) significación direccional (sólida explicación); y e) capacidad semiótica (posibilidad de comunicación).

Entendida así, la planificación, si bien no puede “predecir” situaciones futuras, sí puede ayudar a “prever” sobre la base de la cantidad y calidad de información que los ciudadanos poseen, disminuyendo la incertidumbre y facilitando la construcción de futuro.

El planeamiento se convierte, de este modo, en un cálculo que precede y preside la acción y que es interactivo, al ser definido por la interacción de los actores sociales de forma libre –es decir, no es generado de arriba hacia abajo y unilateralmente–. Este cálculo, además, requiere ser actualizado de forma permanente y, sobre todo, exige el pasaje entre situaciones de conflicto, concertación y consenso, considerando que todos los finales son abiertos y susceptibles de ser abordados de forma democrática.

Este enfoque metodológico se basa en la búsqueda de una síntesis técnico-política producida por el mismo sujeto social que planifica, comprendiendo o formando parte de la situación planificada, donde la participación social y ciudadana no es un aditamento, sino constitutiva del mismo proceso de planeamiento.

Así, el procedimiento no ha sido la secuencia diagnóstico-plan-ejecución; tampoco considera que exista un único diagnóstico verdadero, sino

que el diagnóstico se ha producido por un diálogo permanente entre vecinos, organizaciones, instituciones y técnicos que aportan su verdad, donde siempre el resultado es una síntesis provisoria que origina nuevas preguntas y abre nuevas puertas para la construcción democrática de la sociedad sobre la base de los argumentos.

El plan también es una mediación entre la reflexión y la acción, entre el pasado y el futuro, entre el pasado y el presente y entre el presente y el futuro, que se inserta en un escenario donde los flujos sociales producen una serie de acumulaciones en el plano de la cultura y los valores definidos, en parte, por la acción de las personas y, en parte, por las reglas explícitas e implícitas.

Los actores con su accionar pueden crear nuevas posibilidades para su transformación dado que el sistema social sigue leyes solamente en forma parcial. La práctica horizontal que requiere esta concepción del planeamiento toma en cuenta que es necesario comprender la realidad global desde adentro, como actor participante de las dinámicas sociales, con el objeto de identificar posibilidades de acción sostenidas, además, por las capacidades técnicas apropiadas.

A lo largo del proceso, se consideró que todos los actores tienen esferas de gobierno, que no hay un solo gobierno sino un sistema de gobierno, creado por un sistema de relaciones generado en situaciones de poder compartido, donde los funcionarios representan efectivamente los deseos explicitados para el futuro por los ciudadanos, construyendo una ciudad para todos, una comunidad de destinos y no solo de convivencia.

## UBICACIÓN DE LA LOCALIDAD

Puerto San Julián se ubica sobre la margen occidental de la bahía del mismo nombre en la Provincia de Santa Cruz, en un canal de desagüe que forma un puerto natural incomparable en la Patagonia y que la comunica con el litoral Atlántico.

Asimismo, se sitúa sobre el corredor norte-sur definido por el trazado de la Ruta Nacional N° 3 que une Tierra del Fuego y Santa Cruz con el norte del país.

La localidad Puerto San Julián es cabecera del Departamento Magallanes. Junto a las localidades de Gobernador Gregores –hacia el Oeste–, Comandante Luis Piedrabuena y Puerto Santa Cruz –hacia el Sur–, sobre el litoral, constituyen los nodos del área central de la provincia.

## CONTEXTO Y PLAN. ALGUNOS ANTECEDENTES

El 20 de diciembre de 2006, a través del Acta de Responsabilidad Ciudadana y de Cooperación para la Planificación Estratégica y Participativa del Desarrollo Sustentable de Puerto San Julián y su zona de Influencia, la Municipalidad

de San Julián, el Honorable Concejo Deliberante y la Agencia de Desarrollo pusieron en marcha el proceso interinstitucional, interdisciplinario y participativo para planificar estratégicamente el desarrollo sustentable de San Julián y su zona de influencia hacia el año 2020.

En esa misma Acta, abierta a la adhesión de todas las organizaciones públicas, privadas, de la sociedad civil y ciudadanos de San Julián, se acuerda que la Agencia de Desarrollo sea el ámbito organizacional operativo del Plan.

Con estos acuerdos básicos, se construyeron las primeras condiciones institucionales que facilitaron avanzar hacia la generación y ampliación de “escenarios de gestión de la sociedad local” (Rofman, 2004), en los que no estuvieron ausentes los conflictos que resultan de la estructura socioeconómica, las competencias territoriales o incluso el enfrentamiento de proyectos políticos.

El Acta materializa, en ese marco de dinámicas de confrontación y consenso, la prevalencia de la capacidad para producir articulaciones sinérgicas que posibilitan transformar la visión de la sociedad local, con potencial para producir un proceso colectivo.

Este acto formal permite hoy poner en valor ciertos rasgos generales del proceso de planificación. En primer lugar, la responsabilidad asumida por la Agencia, que, como nueva institucionalidad en la ciudad, es un hallazgo. En el territorio de Santa Cruz, al inicio del proceso, no existían organizaciones similares que incluyeran en su composición a todos los sectores sociales y económicos de la comunidad y que, a la vez, contuvieran la pluralidad de las ideas políticas locales (en referencia al Honorable Concejo Deliberante). Además, merece destacarse que, de las existentes en ese momento, ninguna había asumido una responsabilidad semejante.<sup>5</sup>

En segundo lugar, la decisión de sus autoridades de “abrir” la Agencia al debate con otros actores sociales en oportunidad del proceso de planificación, la posicionó desde el inicio como un ámbito que debía ser “llenado” y “consolidado” socialmente. Al mismo tiempo, evidenció el firme compromiso

5 El 9 de junio de 2004 se crea en Puerto San Julián la Agencia de Desarrollo formada por organizaciones representativas de la localidad: la Intendencia de Puerto San Julián, el Honorable Concejo Deliberante de Puerto San Julián (con representación de la mayoría y la minoría políticas), el Gobierno de la Provincia de Santa Cruz, la Cámara de Comercio e Industria de Puerto San Julián, la Asociación Rural de Puerto San Julián, la empresa Cerro Vanguardia SA y la Universidad Nacional de la Patagonia Austral, a través de la Unidad Académica Puerto San Julián. Cada una de esas representaciones compone el Directorio de la Agencia, ámbito en el que se toman las decisiones. Por estatuto, también existe una Gerencia, encargada de ejecutar las acciones definidas.

La Agencia tiene como mandato promover un espacio institucional de concertación pública y privada que impulse el crecimiento de la región a partir de fortalecer la productividad y la competitividad de las empresas existentes a crearse y/o radicarse, mediante la prestación de servicios y la gestión de políticas de desarrollo endógeno con equidad social y sustentabilidad ambiental. El 26 de junio de 2006 obtuvo su personería jurídica bajo la figura de Fundación.

de sostener con hechos concretos la forma pluralista de trabajo y la profundidad democrática del proceso que comenzaba, tal como se desprende del Acta mencionada.

En tercer lugar, la Agencia fue responsable de “operativizar” el Plan pero no de hacerlo. Esta condición refiere a la naturaleza del proceso, ya que su carácter participativo lo da la comunidad que se involucra y se compromete. De allí la necesidad, desde el comienzo, de ir ampliando el espacio de construcción para combinar un diagnóstico participativo con un diagnóstico técnico. La responsabilidad de planificar surge de cada instancia participativa en la ciudad y del trabajo técnico.

Estas dinámicas que se despliegan en San Julián y su zona de influencia se contextualizan en un entorno en el que la Provincia de Santa Cruz se encontraba ante un proceso de transformación de su estructura productiva basada, por un lado, en la explotación de los recursos naturales y, por el otro, en las inversiones previstas en infraestructura (camino, energía, comunicación, puertos, aeropuertos, etc.) que generarían nuevas condiciones para favorecer estrategias de desarrollo innovadoras.

En ese contexto, una escala territorial local-zonal como la de San Julián se encontraba ante el desafío de incorporarse de forma activa a ese proceso, dada la naturaleza transformadora de las relaciones productivas y sociales.

Además, es necesario incluir la situación específica de San Julián y su zona de influencia a partir de la relevancia que tiene la mina Cerro Vanguardia para la economía y el empleo local, cuya explotación –de acuerdo con las proyecciones– cerraría hacia el año 2020, según documentación disponible a esa fecha.

Estas características generales del contexto permiten afirmar que el proceso de planeamiento estuvo orientado a procesar tanto las transformaciones en la economía provincial mencionadas como el plan de cierre de la mina Cerro Vanguardia.

Finalmente, queda realizar una mención respecto de la dimensión participativa del proceso de planeamiento: también pretendió atender principalmente a las demandas ciudadanas que vivió la Provincia de Santa Cruz en los últimos años y que durante el año 2007<sup>6</sup> se manifestaron como crisis institucionales.

6 Dicha crisis comenzó con la renuncia sorpresiva del Gdor. Sergio Acevedo en 2005 (antes de cumplir su mandato, que finalizaba en el 2007) y se extendió luego con la renuncia de su reemplazante, el vicegobernador Carlos Sancho. Este último hecho habilitó un escenario político-institucional que requirió la intervención de la Cámara de Diputados para, finalmente, designar en el Ejecutivo Provincial a Daniel Peralta. En las elecciones generales a gobernador (convocadas en el año 2007), Daniel Peralta revalidó el cargo, en fórmula con Martínez Crespo, hasta 2011.

## EL PLAN PARTICIPATIVO DE DESARROLLO SUSTENTABLE

### Enfoque general del proceso

Los acuerdos interinstitucionales generados al inicio del proceso convergieron en torno a contribuir a la construcción colectiva de un enfoque de desarrollo sustentable integral que permitiera:

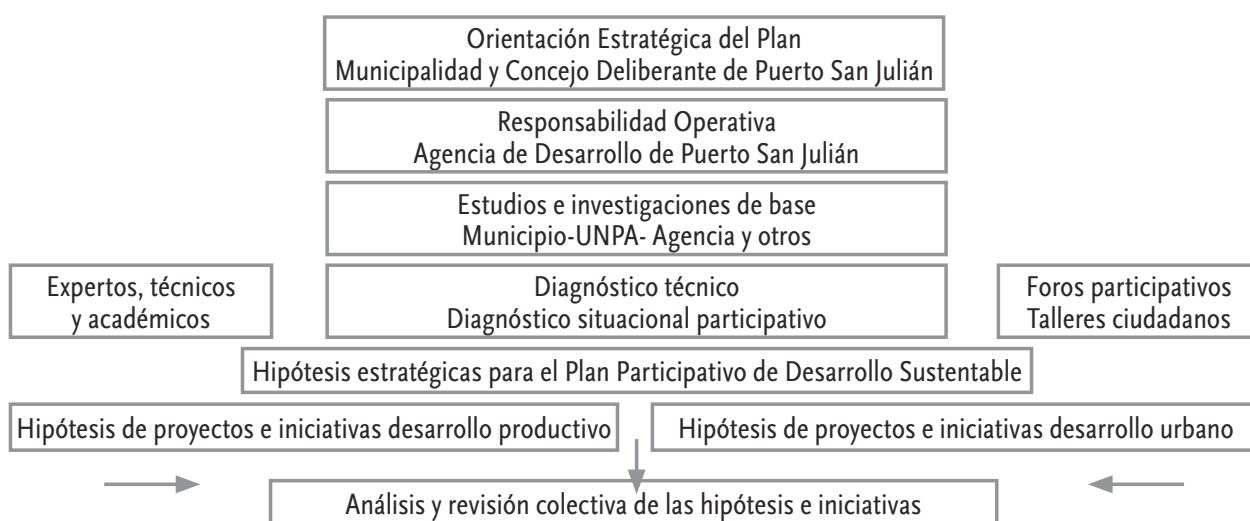
- Mejorar la equidad social, priorizando el acceso de la población más vulnerable a los derechos sociales y culturales.
- Garantizar la sustentabilidad ambiental, tomando en cuenta el equilibrio de los ecosistemas y de los requerimientos de la vida en sociedad.
- Tender hacia la transformación económica considerando la competitividad del territorio, la diversificación productiva y la generación de empleo decente.
- Favorecer innovaciones facilitadoras del trabajo entre instituciones, de la participación ciudadana y de la consolidación de la democracia.

### Metodología de trabajo

El Plan tuvo y tiene un carácter integral e incluye aspectos económicos, sociales, culturales e institucionales. Por los alcances de este trabajo, se presentan solo algunos aspectos del método –para una mirada en profundidad, véanse Zárate y Artesí, 2004 y 2007.

El Diagrama 1 esquematiza el método que se aplicó en el proceso general:

**Diagrama 1. Plan Participativo de Desarrollo Sustentable de Puerto San Julián y su Zona de Influencia. Metodología de trabajo**



Como puede apreciarse, la orientación estratégica del Plan descansó en el Poder Ejecutivo y Legislativo del Estado Municipal, mientras que la responsabilidad operativa estuvo a cargo de la Agencia de Desarrollo.

En cuanto a las fuentes diagnósticas, junto a las propiamente técnicas (expertos y académicos), se generaron las participativas-situacionales (foros y talleres ciudadanos).

De los insumos obtenidos, se identificaron las hipótesis estratégicas para el Plan y las hipótesis de proyectos e iniciativas de desarrollo (que se verán más adelante), con momentos de análisis y revisión colectiva para los ajustes pertinentes.

### **La dimensión participativa del proceso**

Los foros, seminarios, talleres sectoriales y mesas-debate constituyeron los ámbitos comunitarios y ciudadanos fundamentales desde la perspectiva metodológica y epistemológica del proceso de planeamiento.

En diversos Documentos de Trabajo –especialmente los documentos de trabajo interno elaborados por el equipo de Coordinación General del Plan–, quedó explicitada y fundamentada la importancia de la interacción entre las instancias diagnósticas técnicas y las diagnósticas situacionales (o participativas) indicadas.

Algunos de estos ámbitos se organizaron en torno a cada área estratégica del Plan; en general, construyeron las instancias de diálogo entre los equipos profesionales del Plan y la comunidad, nutriendo sus abordajes técnicos y facilitando la elaboración de un nuevo conocimiento, de naturaleza diferente. Otros abordaron problemas cuya relevancia fue emergiendo a medida que se avanzaba en el proceso general –tal el caso de algunas de las mesas-debate organizadas.

En cada una de estas instancias, abiertas a la ciudadanía, participaron tanto los vecinos, en representación propia o de las instituciones y organizaciones locales, como los funcionarios del Estado municipal y provincial, especialmente en aquellos casos en que se consideró pertinente y necesaria su presencia y aporte.

Estos espacios, al par que facilitaron y promovieron la instancia dialógica entre técnicos y comunidad, estimularon el encuentro y la proximidad entre funcionarios y comunidad y entre técnicos y funcionarios, garantizando la pluralidad de voces e ideas. Este es un aspecto a destacar, ya que la dinámica de trabajo sostenida en cada ámbito era consensuada al principio entre los participantes, a partir de las Bases para la participación ciudadana, con el objetivo de organizar la actividad y acordar pautas que facilitasen comprender y respetar la diversidad de perspectivas, así como explorar, compartir e iden-

tificar áreas de terreno común y de diferencias junto con las razones que las sostenían.<sup>7</sup>

La generación de estas condiciones es consistente con la práctica horizontal que requiere esta concepción del planeamiento, que considera necesario:

[...] comprender la realidad global desde adentro, como actor participante de las dinámicas sociales, con el objeto de identificar posibilidades de acción, sostenidas además por las capacidades técnicas apropiadas (Documento *La ciudad del encuentro y la diversidad*, 2008).

Desde esta perspectiva, son los actores quienes, a través de su accionar, pueden crear nuevas posibilidades para su transformación dado que, como se dijo, el sistema social solo en parte sigue leyes. Por eso, se sostiene que el Plan –en tanto mediación entre la reflexión y la acción, entre el pasado y el futuro, entre el pasado y el presente y entre el presente y el futuro– se inserta:

[..] en un escenario en el que los flujos sociales producen una serie de acumulaciones en el campo de la cultura y los valores, definidos en parte por la acción de las personas y en parte por las reglas explícitas e implícitas (Documento *La ciudad del encuentro y la diversidad*, 2008).

En el Cuadro 1 puede apreciarse la totalidad de las instancias participativas que se generaron a partir de abril de 2007 y hasta junio de 2008<sup>8</sup>

A lo largo del proceso, más de trescientas personas participaron de estos espacios, más de cuatrocientas fueron encuestadas o entrevistadas y más de cien acercaron sus opiniones y reflexiones de modo informal y anónimo.

7 Los postulados de las Bases propuestas desde la Coordinación General del Plan que se revalidaban en cada instancia, eran: 1) Explorar, no negociar; 2) Compartir, no decidir; 3) Informar y, cuando se nos pida, aconsejar; 4) Comprender la diversidad de perspectivas, expandir el entendimiento y establecer relaciones; 5) Ayudar a guiar el flujo de la discusión de manera tal que áreas de terreno común y de diferencias sean identificadas, junto con las razones subyacentes; 6) Respetar que la participación y contribuciones en el foro no sean vistas como apoyo al producto total que se obtenga, o a algún resultado específico del mismo; 7) Atribución de contribuciones: en las notas finales, no se atribuirá ninguna contribución o comentario hechos por los participantes, a menos que el participante en cuestión haya solicitado específicamente lo contrario; 8) Se prepararán notas provenientes del foro, que serán compartidas con un grupo representativo identificado durante la actividad, o con el grupo en su totalidad antes de finalizar el encuentro. Las notas se presentarán en forma de síntesis e incluirán una lista de los participantes; 9) Todas las notas que se preparen deberán incluir al principio estas “Bases para la participación ciudadana”, las que habrán sido discutidas con los participantes al comienzo de la actividad.

8 Para mayor información, pueden consultarse las Notas de cada actividad, material disponible en la Agencia de Desarrollo de Puerto San Julián.



## Cuadro 1. Plan Participativo de Desarrollo Sustentable de Puerto San Julián y su Zona de Influencia. Instancias participativas. Años 2007-2008

### Instancias Participativas 2007

Foro: Antiguos Pobladores	14/04
Mesa Preparatoria Foro Económico-Productivo	11/08
Foro: Económico Productivo	25/08
Taller Sectorial: Acuicultura y Pesca Artesanal	17/11
Taller Sectorial: Economía Social y Asociatividad	23/11
Taller Sectorial: Política Social Local	24/11
Taller Sectorial: Turismo y Desarrollo	30/11
Taller Sectorial: La situación de la Infancia en PSJ	01/12
Taller Sectorial: ¿Es posible aprovechar socialmente los minerales de segunda y roca de aplicación en la zona centro?	03/12
Taller Sectorial: ¿Qué tiene que ver mi identidad cultural con la economía de PSJ?	04/12

### Instancias Participativas 2008

Taller Sectorial: Plan de Desarrollo Urbano	15/03
Taller Sectorial: Uso de nuevas tecnologías de la información y la innovación en los procesos sociales y productivos	29/03
Taller Sectorial: Educación y Trabajo	12/04
Taller Sectorial: Dinámicas de la Gran Minería	12/04
Foro Social: Sociedad Local: condiciones del entorno, presente y futuro. Políticas sociales, educación, salud e infancia en PSJ	19/04
Mesa-Debate: La situación del sector rural en el Departamento Magallanes	24/04
Mesa-Debate: Adultos Mayores y realidad social	10/05
Taller Sectorial: Educación y Sociedad Local	10/05
Taller Sectorial: Cabildo Cultural (*)	31/05
Mesa-Debate: El desarrollo sustentable y la actividad minera en la zona centro de Santa Cruz	06/06

(\*) Co-organizado con la Subsecretaría de Cultura de la Provincia de Santa Cruz en el marco de la organización del 2do. Encuentro Provincial de Cultura, CFI-Subsecretaría de Cultura-Municipalidad de PSJ.

Fuente: Coordinación General del PPDSPSJyZI, 2008.

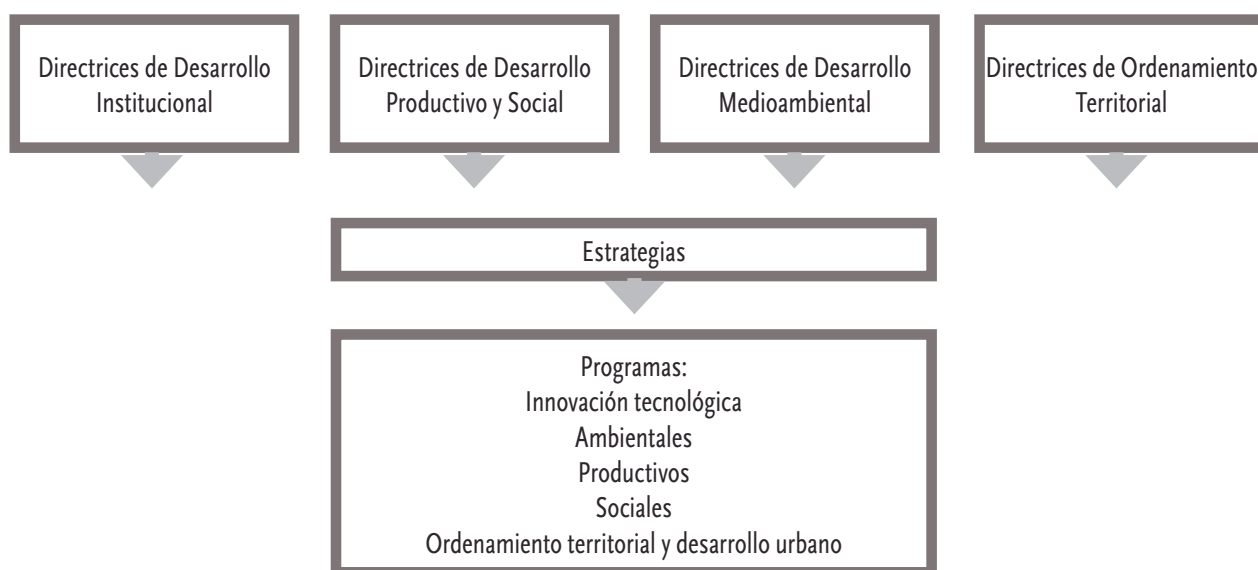
Estas cifras dan cuenta del impacto del proceso en una comunidad cuya población, en el período considerado, oscilaba estimativamente entre los ocho mil quinientos y once mil habitantes.<sup>9</sup>

### La estructura del Plan

El Plan se organizó en torno a dieciséis áreas estratégicas que se correspondieron con las directrices de desarrollo institucional, desarrollo productivo-social, desarrollo medioambiental y de ordenamiento territorial, oportunamente acordadas entre la Agencia de Desarrollo, el Ejecutivo Municipal y el equipo técnico de coordinación general del proceso.

En el Diagrama 2 puede apreciarse la articulación entre las directrices y los programas del plan.

**Diagrama 2. Plan Participativo de Desarrollo Sustentable de Puerto San Julián y su Zona de Influencia. Estructura del Plan**



Fuente: Coordinación General del PPDSPSJyZI, 2008.

9 Según el Censo Nacional de Personas, Hogares y Viviendas de 2001, la población ascendía a 6.143 habitantes. Al momento de iniciar el proceso, se estimaba –a través de estudios realizados en el marco del Plan y especialmente solicitados por la Agencia de Desarrollo a técnicos de la Universidad Local– una población que oscilaba en torno a los ocho mil quinientos y once mil habitantes.

Las áreas estratégicas del Plan consensuadas fueron:

1. Análisis de condiciones de entorno y de las expectativas sociales sobre el presente y futuro de San Julián
2. Medioambiente
3. Dinámicas agropecuarias
4. Dinámicas de la gran minería
5. Dinámicas de la pequeña y mediana minería y alternativas de la minería para uso artesanal
6. Pesca artesanal-costera y acuicultura
7. Turismo
8. Energía eólica y otras energías alternativas
9. Educación y sociedad local
10. Educación y trabajo
11. Política social local y sistema de salud
12. Economía social y asociatividad
13. Situación de la infancia
14. Ordenamiento y desarrollo urbano
15. Rasgos de la cultura local y su diversidad local
16. Uso de nuevas tecnología de la información y la innovación en los procesos sociales y productivos.

Para cada una de ellas y a través de la metodología descrita, se identificaron problemas, se propusieron lineamientos estratégicos y más de cien programas.

La densidad resultante en cada área estratégica del Plan revela la potencialidad que se genera para el diseño y ejecución de las políticas públicas tanto en la escala municipal como provincial del Estado.

El Plan se presentó a la comunidad el 20 de junio de 2008. En adelante, los programas<sup>10</sup> fueron adquiriendo trayectorias diversas. Si bien algunos –por su pertinencia– quedaron radicados en la Agencia de Desarrollo, otros fueron asumidos por distintas áreas del Ejecutivo Municipal.

Cabe una especial mención para aquellos que, al autonomizarse de la Agencia, fueron generadores de nueva institucionalidad, producto del proceso de apropiación y empoderamiento de los actores sociales locales.

<sup>10</sup> Para tener un conocimiento más detallado de los programas, puede consultarse el Documento Final del PPDSPSYZI

La riqueza y naturaleza del proceso permiten hoy sostener que el Plan constituye un instrumento de gobierno y una guía de inversiones para el sector privado. De este modo, comienza a trascender a cada uno de sus protagonistas.

## CONVENIO DE APOORTE Y COOPERACIÓN MUNICIPIO-AGENCIA DE DESARROLLO. LÍNEA CREDITICIA “BICENTENARIO”

En diciembre de 2009, el Municipio, la empresa Cerro Vanguardia SA y la Agencia de Desarrollo firman un nuevo dispositivo legal por medio del cual crean la línea crediticia “Bicentenario”.

Este Acuerdo constituye un punto de inflexión importante a partir de la inclusión formal de la Agencia de Desarrollo en los debates vinculados a la distribución de los aportes que la empresa Cerro Vanguardia SA destinaría a futuro en la comunidad y que hasta ese momento respondían principalmente a criterios de la corporación. En parte, esa apertura se explica por la legitimidad que la Agencia construyó a partir del rol que ejerció durante el proceso de planificación.

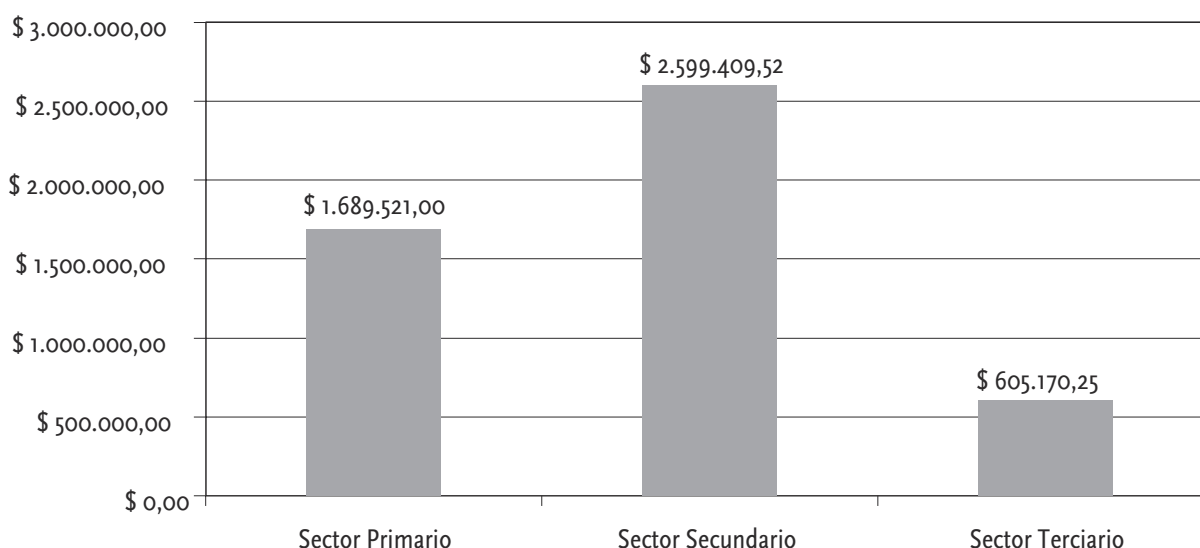
Asimismo, en el instrumento se establece el mecanismo por el cual cada una de las partes intervinientes asume responsabilidades diferentes:

- La Agencia de Desarrollo, de modo conjunto con las otras partes, comienza a gestionar fondos de terceros exclusivamente para promover y financiar proyectos productivos y de servicios, seleccionando los beneficiarios y las condiciones de otorgamiento.
- El Municipio vía, Banco Solidario, es el ejecutor del desembolso y del reembolso. Además informa a la Agencia del movimiento de fondos y facilita todo tipo de información relacionada con esta operatoria crediticia.

Este primer paso, si bien –en el campo más general de disputas y consensos que configuran la relación comunidad/territorio-empresa– constituye una mejora acotada (en el sentido de que la inclusión se da exclusivamente en la órbita de aportes destinados a créditos), decididamente avanza hacia la ampliación de los actores que deciden (dada la composición multisectorial de la Agencia). Por tanto, desde la visión estratégica del proceso, puede decirse que, frente a la mayor complejidad que adquiere la matriz decisional local, existe una incipiente profundización de los principales valores que sostuvieron el proceso de planificación y del gobierno de la localidad.

En el Gráfico 1 se observan los montos de los aportes de la Empresa Cerro Vanguardia SA que se destinaron a créditos de la Línea Bicentenario en el periodo 2009-2013, organizados por sector de la economía local.

### Gráfico 1. Trayectoria de la Línea Crediticia “Bicentenario” según sector económico. Años 2009-2013



Fuente: Elaboración propia sobre Gerencia Agencia de Desarrollo PSJ, 2013.

La distribución porcentual de esos montos indica que, en el lapso de tiempo en estudio, el 53% estuvo orientado al sector secundario, el 35% al sector primario y el 12 % al sector terciario.

Esta asignación es consistente con la premisa de alcanzar la diversidad productiva, tal como se desprende del Plan de Desarrollo, considerando, además, que ella es la base de la sustentabilidad social, ambiental, económica e institucional.

## LOS ACUERDOS DE RESPONSABILIDAD SOCIAL EMPRESARIA

A partir de 2010, se institucionalizan los Acuerdos de Responsabilidad Social Empresaria que formalizan el vínculo entre la empresa Cerro Vanguardia SA, el Estado Local y la Agencia de Desarrollo.

A diferencia de los instrumentos previos, el primero de esos Acuerdos se alcanza un nuevo piso de institucionalidad que no solo recupera mecanismos vigentes (como el Convenio de 2009) sino que asigna financiamiento a los programas y proyectos contenidos en el Plan de Desarrollo y que cuentan con el aval de la Agencia, a través de la aprobación de un Plan Anual de Trabajo, el que finalmente es constitutivo del Acuerdo desde el momento en que las partes intervinientes rubrican el documento.

Tanto esta instancia previa de intervención de la Agencia como su condición de parte firmante de los dispositivos jurídicos en análisis y su res-

ponsabilidad de control y seguimiento de los programas/proyectos ratifican y consolidan la estrategia de ampliación de la matriz decisional local al momento de debatir el destino de los fondos provenientes de la Empresa –que años anteriores era incipiente.

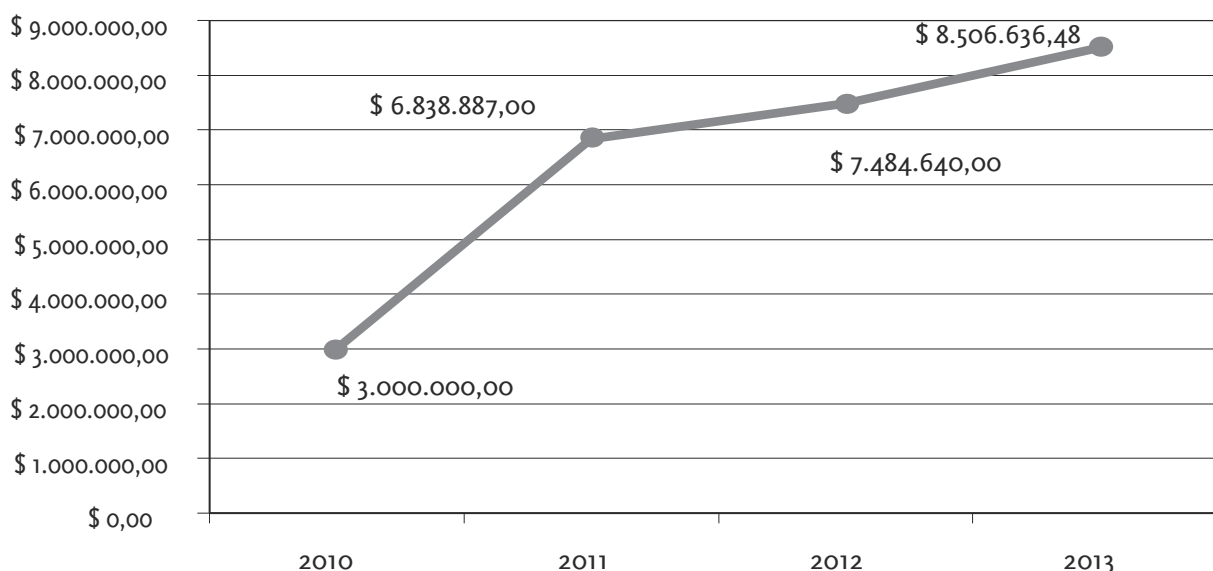
En consecuencia, la relación comunidad-empresa, al menos hasta el momento en que se escribe este trabajo, se encuentra mediada por la Agencia, y, a través de ella, diferentes representaciones multisectoriales matizan un ámbito de poder que con anterioridad casi era exclusivo de la corporación y del Estado.<sup>11</sup>

El monto total de cada Acuerdo se ajusta en función de la utilidad neta anual de la Empresa Cerro Vanguardia SA mediante la aplicación de una fórmula y tomando 2010 como el año base.

Además, se prevé una distribución porcentual entre algunas áreas, garantizando que la orientada a la promoción del desarrollo productivo oscile alrededor del 40% del total. El resto se distribuye en las áreas educación, salud, cultura y deporte.

En el Gráfico 2 se aprecia la trayectoria de los aportes de la Empresa Cerro Vanguardia SA en concepto de Responsabilidad Social, entre 2010 y 2013.

**Gráfico 2. Montos correspondientes a los aportes anuales que se formalizan en los Acuerdos de Responsabilidad Social Empresaria entre el Municipio, la Empresa Cerro Vanguardia y la Agencia de Desarrollo. Años 2010-2013**



Fuente: Elaboración propia sobre Gerencia Agencia de Desarrollo PSJ, 2013.

<sup>11</sup> Es necesario tener en cuenta que las magnitudes de poder en disputa son desiguales.

## REFLEXIONES FINALES

Al igual que en otras localidades patagónicas, la experiencia histórica ha demostrado a Puerto San Julián que la monoproducción o la producción dominante de un solo sector de la economía genera florecimientos periódicos y largas épocas de crisis, social y económica.

El impacto que en su economía local comenzó a generar la explotación de la mina Cerro Vanguardia resignificó la experiencia de ese pasado y generó incertidumbre acerca de su propio futuro. En parte, estas condiciones contextuales e históricas facilitaron inicialmente el acuerdo entre el gobierno local y las principales instituciones y organizaciones sociales y empresarias para construir democráticamente un futuro sostenible a partir de la “diversificación productiva”.

El Plan y el proceso que le dio sustento constituyen una experiencia colectiva innovadora para San Julián y para la sociedad santacruceña en su conjunto, en el sentido de que procesos de planeamiento de esta naturaleza pueden realizar un aporte ciudadano real a las políticas públicas, al tiempo que proponen un ámbito tecnopolítico que permite generar nuevas condiciones para el ejercicio de la ciudadanía y la construcción del poder local en las que la política del desarrollo de la comunidad fluye de abajo hacia arriba y no a la inversa.

Esta dinámica de construcción es realmente significativa y adquiere una relevancia mayor si incluimos en el análisis la condición periférica de la región y los rasgos estructurales de su economía.

En este ejercicio ciudadano de pensar y acordar el sentido del desarrollo de la localidad y su zona de influencia, es posible poner en valor la dimensión dialógica entre técnicos, ciudadanos y funcionarios como instancias constitutivas, mediadoras y de retroalimentación del planeamiento.

La generación de conocimiento pertinente, contextualizado, y de información estadística a escala local con sentido político es imprescindible para el gobierno en los procesos de toma de decisión y se transforma en un recurso insustituible para desenmarañar la complejidad de la escala local y actuar estratégicamente en torno a la imagen de futuro consensuada de modo colectivo.

Al respecto, cabe distinguir, además, su contribución a la formación de los propios actores sociales y ciudadanos. No existe posibilidad de desarrollo endógeno sin construcción de ciudadanía, y difícilmente sea viable dicha construcción sin la transformación de las instituciones que garantizan las dinámicas y tendencias conservadoras, las que, por definición, impiden la realización plena de los derechos sustantivos. En esta tarea organizaciones como la Agencia de Desarrollo y la Universidad pública adquieren una importancia sustantiva, especialmente en la Patagonia Austral, a la vez que abren intersticios hacia nuevos desafíos colectivos.



En cuanto a la Agencia, en la medida en que fue capaz de proyectar su responsabilidad de operativizar el proceso y contribuir a crear y mantener condiciones de sostenibilidad para el acuerdo político-institucional que dio origen al Plan y a los Acuerdos de Responsabilidad Social Empresaria, no solo logró consolidarse como nueva institucionalidad relacionada con el desarrollo en la ciudad y en la provincia, sino que, además, hoy cuenta con una base consistente de información técnica para orientar y priorizar inversiones relacionadas con el desarrollo de San Julián y su futuro.

También, en la medida en que su propia experiencia sea socializada en otras comunidades locales de la provincia y se consoliden vínculos interinstitucionales con otras Agencias de Desarrollo que existen en Santa Cruz, se irán promoviendo nuevas condiciones materiales para la gestión del desarrollo desde la perspectiva endógena.

Respecto de la Universidad, al desplegar una trayectoria institucional que apostó a y facilitó la generación de condiciones sociales, interinstitucionales y de disponibilidad de recursos técnico-profesionales, contribuyó a dar viabilidad al proceso de planificación del desarrollo en que el territorio se transforma en un actor social en sí mismo con capacidad de aprendizaje. Desde esta perspectiva, los nuevos contextos inciertos y turbulentos la interpelan profundamente –al igual que lo hacen con otras organizaciones científicas y tecnológicas de la región en el contexto global de la sociedad del conocimiento.

Para construir respuestas pertinentes la Universidad, entonces, tiene que situarse en un campo donde las crisis, las turbulencias y los desórdenes dejen de verse solo como contextos de riesgo y comiencen a vislumbrarse como campos de posibilidades (García Guadilla, 2003).

De este modo la Universidad se dispone a asumir formas más densas de responsabilidad social, aceptando ser permeable a las demandas sociales, especialmente a aquellas originadas en grupos sociales que no tienen poder para explicitarlas e imponerlas (Sousa Santos, 2005).

En esa dirección interesa mencionar al menos dos aspectos que emergieron especialmente a lo largo del proceso de planificación descripto y que, en cuanto este tipo de procesos se extiendan en el territorio, se tornan relevantes y debieran debatirse ampliamente en los ámbitos sociales, educativos y políticos pertinentes:

a) La formación universitaria, fuertemente anclada en el núcleo disciplinar y el trabajo interdisciplinario que comienza a ser insuficiente para

abordar y comprender los problemas sociales contemporáneos.<sup>12</sup> Esto, a su vez, lleva a preguntarse si las estructuras disciplinares y el trabajo interdisciplinario agotan todo lo que las universidades pueden y deben hacer.

b) Las nuevas formas de generación, distribución y apropiación del conocimiento en el territorio, es decir, la gestión del conocimiento para –como sostiene Olivé (2007)– garantizar la producción y el aprovechamiento sustentable y compartido del saber, como fuente principal de desarrollo humano, en un marco de relaciones democráticas.

El liderazgo político ejercido por el Ejecutivo Municipal y el acompañamiento de otras estructuras políticas que integran el Estado Municipal materializaron el ejercicio efectivo de la orientación estratégica del Plan. Este involucramiento y la voluntad política explícita constituyen una condición de viabilidad, dada la naturaleza política del proceso, más en territorios como los de la Patagonia Austral, en los que la presencia del Estado ha sido y aún es significativa en su articulación con la sociedad.

Su presencia no solo ha permitido otorgarles a las instancias de convocatoria del Plan mayor legitimidad social, sino que, además, se convirtió en un factor fundamental cuando a mediados de 2007 el contexto político e institucional de la provincia cambió sorpresivamente.

El escenario de inestabilidad que comenzó a instalarse en el territorio pudo haber obturado la continuidad del proceso de planificación local; no obstante, hubo una apuesta fuerte a su preservación y resguardo, entendiendo que la formulación del Plan era una herramienta estratégica para San Julián que debía concretarse más allá de esa coyuntura.

Esa decisión –compartida además con las instituciones más importantes– le permite hoy a la localidad rescatar su aprendizaje colectivo y disponer de una batería de programas que, en la medida en que comiencen y sigan ejecutándose más allá de los cambios de las gestiones de gobierno local, irán cimentando la orientación estratégica de la ciudad. A la vez, permite posicio-

12 Si bien este aspecto en particular no es objeto del capítulo en sí mismo, caracteriza, en parte, los componentes del capital intangible de un territorio, recursos especialmente significativos para el enfoque de las capacidades endógenas del desarrollo. Con la intención de profundizar la reflexión en esta dirección, resultan por demás interesantes, entre otros, los aportes de Edgar Morin en relación con el conocimiento complejo, y del mismo León Olivé ya mencionado. Olivé sostiene que los desafíos de la sociedad del conocimiento, así como el aprovechamiento de la ciencia y la tecnología para resolver problemas sociales, exigen hoy aproximaciones interdisciplinarias, pero en muchas ocasiones “transdisciplinarias”, es decir, enfoques novedosos sobre problemas cuya comprensión y solución demandan formular conceptos y elaborar y aplicar métodos que no ofrece por sí sola ninguna disciplina tradicional, y cuyos resultados no son asimilables a ninguna disciplina en particular pero tienen la posibilidad de enriquecer a todas en su conjunto. Para la autora de este escrito, el abordaje y la comprensión del proceso de desarrollo se ubica en ese campo.

nar a San Julián de un modo más ventajoso frente a las lógicas y dinámicas del contexto regional y global.

Evidentemente, ello seguirá promoviendo un cambio en la calidad de los problemas que dan cuerpo a la agenda pública local; simultáneamente, nuevos desafíos se presentan, sobre todo en el plano de las articulaciones con otras jurisdicciones del Estado y de las relaciones con otros actores extrarregionales que, localizados en San Julián, tienen un impacto directo especialmente en las dinámicas económicas y sociales.

Resulta oportuno tener en cuenta que este desafío requiere, además, de una modificación de las estructuras estatales actuales de modo que el Estado mismo sea capaz de privilegiar la endogeneidad de las fuerzas que lo estructuran. En la medida que ello ocurra, esa lógica y esas fuerzas competirán de alguna manera con la persistencia de prácticas políticas y socioculturales basadas en la tradicional lógica vertical y sectorial de la organización clásica del aparato del Estado.

Muchas de las decisiones políticas que se han tomado en San Julián, mientras se diseñaba el Plan y luego de su presentación ante la comunidad, así como las que alentaron la formulación de los Acuerdos de Responsabilidad Social Empresaria, se ubican en este horizonte, a través de la iniciativa tanto del Poder Ejecutivo como Deliberativo Comunal y, en muchos casos, con el acompañamiento del Diputado por el Pueblo.

La experiencia indica que la fricción institucional que se genera en ciudades medianas como San Julián es alta, por lo que, si no se contempla la transformación simultánea de las organizaciones y de las instituciones locales o de otras jurisdicciones que inciden localmente, es posible que se afecte la viabilidad del proceso. Esta constatación da cuenta de la naturaleza política del proceso y de la redefinición de los componentes y magnitudes de la redistribución espacial del poder. En este juego, la sociedad local percibe cada vez más que es necesario crear y fortalecer las capacidades endógenas para generar riqueza y lograr una mayor apropiación territorial de ella.

Las interacciones comunidad-empresa-Estado también se redimensionan y configuran una arena de disputas, tensiones y conflictos que hoy pueden ser “procesadas” en ese nuevo ámbito tecnopolítico generado: la Agencia.

Uno de los impactos de este proceso es un nuevo ordenamiento del poder espacial y un nuevo contrato entre el Estado y la sociedad, que involucra a todos los actores sociales, tanto gubernamentales como del sector privado y la sociedad civil. Esto obliga a pensar necesariamente quiénes serán los beneficiarios de esa transferencia y modificación de poder, y fundamentalmente, cuáles son sus capacidades endógenas para hacerlo, es decir, sus capacidades de apropiarse de la nueva situación (Zárate y Artesí, 2007).

Por último, puede decirse que el proceso descrito asigna posibilidades políticas a los esfuerzos colectivos del territorio en virtud de las estrategias que estos han asumido y cuya relevancia está determinada por el consenso social construido. Ese acuerdo materializa un nuevo logro de la sociedad local difícil de retrogradar y resignar porque, en el campo de las acumulaciones de la cultura equivaldría a desconocer, prescindir y hasta suspender, en última instancia, los valores y las prácticas de la democracia.

## BIBLIOGRAFÍA

ALBURQUERQUE, F. (1996), *Globalización, competitividad y desarrollo económico local*, Santiago de Chile, ILPES.

GARCÍA DELGADO, D. (1998) *Estado-nación y Globalización*, Buenos Aires, Ariel.

GARCÍA GUADILLA, C. (2003), "Balance de la década de los '90 y reflexiones sobre las nuevas fuerzas de cambio en la educación superior", en M. MOLLIS (comp.), *Las Universidades en América Latina: ¿Reformadas o alteradas? La cosmética del poder financiero*, Buenos Aires, CLACSO-ASDI.

MARSHALL, T. H. y T. BOTTMORE (2005), *Ciudadanía y clase social*, Buenos Aires, Losada.

MATUS, C. (1987) *Política, Planificación y Gobierno*, Caracas, Fundación Altadir.

OLIVÉ, L. (2007), *La ciencia y la tecnología en la sociedad del conocimiento. Ética, política y epistemología*, México D.F., FCE.

QUIROGA, H. (1995), *La democracia que tenemos. Ensayos políticos sobre la Argentina actual*, Rosario, Homo Sapiens.

ROFMAN, A. (2004), *La dimensión de la cultura y la comunicación en los procesos de desarrollo local*, en G. APREA (comp.), *Problemas de comunicación y desarrollo*, Buenos Aires, Prometeo/UGS.

SOUSA SANTOS, B. (2005), *La universidad en el siglo XXI. Para una reforma democrática y emancipadora de la universidad*, Buenos Aires, Miño y Dávila.

ZÁRATE, R. y L. ARTESI (comps.) (2004), *Conocimiento, periferia y desarrollo. Los nuevos escenarios en la Patagonia Austral*, Buenos Aires, Biblos.

----- (2007), *Ciudadanía, territorio y desarrollo endógeno. Resistencias y mediaciones de las políticas locales en las encrucijadas del neoliberalismo*, Buenos Aires, Biblos.

## Otras fuentes documentales

- Acta de Responsabilidad ciudadana y de cooperación para la Planificación Estratégica y Participativa del Desarrollo Sustentable de Puerto San Julián y su Zona de Influencia, firmada el 20 de diciembre de 2006 entre la Municipalidad de San Julián, el Honorable Concejo Deliberante y la Agencia de Desarrollo.

- Convenios marco y de cooperación, protocolos adicionales de trabajo formalizados por la Agencia de Desarrollo y otras instituciones regionales y

extrarregionales a partir de la puesta en marcha del proceso de planificación, 2007-mediados de 2008.

- Convenio de aporte y cooperación, 2009, Municipalidad de Puerto San Julián y Agencia de Desarrollo.

- Acuerdos de Responsabilidad Social Empresaria 2010, 2011, 2012 y 2013, Municipalidad de Puerto San Julián, Empresa Cerro Vanguardia SA y Agencia de Desarrollo.

- Documento de divulgación *La ciudad del encuentro y la diversidad* (2008), FADPSJ-MPSJ, Puerto San Julián, Santa Cruz.

- Documentos de trabajo (2007-2008), Coordinación General Plan Participativo de Desarrollo Sustentable de Puerto San Julián y su Zona de Influencia.

- Plan Participativo de Desarrollo Sustentable de Puerto San Julián y su Zona de Influencia (2008), Documento Final, FADPSJ-MPSJ, Puerto San Julián, Santa Cruz.

## RESUMEN

En este trabajo se describe la experiencia que la localidad de Puerto San Julián, en la Provincia de Santa Cruz, puso en marcha a partir de la creación de la Agencia de Desarrollo en el año 2004 y hasta el año 2013. Dicho proceso está inscripto en un contexto provincial y regional fuertemente impactado por las lógicas del mercado. Los esfuerzos colectivos desplegados en el territorio no fueron ni son una mera adaptación pasiva a esas dinámicas, sino un proceso de naturaleza política que incluyó desde el inicio la demanda social de construir el desarrollo sustentable. La perspectiva general que se sostiene da cuenta de que la acción de gobernar y la gobernabilidad del desarrollo adquieren una forma específica, es decir histórica, que exige condiciones de viabilidad también específicas y por tanto difícilmente replicables. El Plan Participativo de Desarrollo con horizonte hacia 2020 y los Acuerdos de Responsabilidad Social que desde 2010 se formalizan entre el Estado Municipal, la Agencia misma y la Empresa Cerro Vanguardia SA son expresiones de esa complejidad. Se concluye con comentarios finales orientados a poner en valor la naturaleza política del proceso, al aprendizaje social en el campo de las disputas, los conflictos y los acuerdos y el desafío de la política pública en torno a los sentidos posibles del desarrollo en un territorio concreto.

## ABSTRACT

This paper describes the experience of the district of Puerto San Julián, Province of Santa Cruz, after the creation of the *Agencia de Desarrollo* (Office of Development), and the subsequent impact between 2004 and 2013. The process takes place in a regional and provincial context heavily influenced by market factors. The collective efforts made in the territory have not been nor are a simple adaptation to these dynamics, but a process of a political nature which included as its foundation, an existing social demand for sustainable development. The direction taken reflects the fact that the action of governing and the governability of the development had to take into account historical factors and specific needs which are unlikely to be argued against. The *Plan Participativo de Desarrollo* (Participative Plan of Development) with a 2020 horizon, and the *Acuerdos de Responsabilidad Social* (Agreements of Social Responsibility) both formalized by the Municipal State, the Office of Development and the company *Cerro Vanguardia S.A.* since 2010, are expressions of this complexity. In our summary, we show the importance of the political nature of the process, the social learning in the field of disputes, conflicts and agreements; and, the challenges for public policy in the choices facing development projects within a specific territory.

## PALABRAS CLAVE

PLANIFICACIÓN  
DESARROLLO ENDÓGENO  
MERCADO  
POLÍTICA PÚBLICA

## KEY WORDS

PLANNING  
ENDOGENOUS DEVELOPMENT  
MARKET  
PUBLIC POLICY